



제439회 국회(정기회)
제1차 보건복지위원회

국민연금법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 국민연금외화표시채권 발행 근거 신설 등 〉
■ 안도걸의원 대표발의(의안번호 제17112호)

2026. 9.

보 건 복 지 위 원 회

수석전문위원 상지원

목 차

I . 개요	1
II . 주요 내용별 검토	2
1. 국민연금외화표시채권 발행 근거 신설 등	2
가. 개정안의 내용	2
나. 검토의견	5
다. 관계 기관 의견	17

I. 개요

1. 안도결의원 대표발의안(의안번호 제17112호)

가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 안도결의원 등 10인
- (2) 제 안 일 : 2026. 2. 26.
- (3) 회 부 일 : 2026. 2. 27.

나. 제안이유 및 주요내용

근래 국민연금기금의 해외투자 규모가 증가함에 따라 외화 수요가 함께 증가하고 있는데, 해외투자에 필요한 외화를 국내 외환시장에서 조달함에 따라 일시적 수급 불균형을 야기하여 환율 변동성을 확대할 수 있다는 지적이 제기되고 있음.

환율 변동성 확대는 물가, 금리 등 국내 경제와 영향을 미칠 뿐만 아니라, 국민연금기금 관리·운용의 환리스크를 높이는 문제를 야기할 수 있음.

이에 국민연금공단의 국민연금외화표시채권 발행, 외화채무 부담, 해외 연기금 및 금융기관과의 통화스왑 등 외화를 조달하는 방안을 다양화하여 국민연금기금의 환리스크를 완화하여 수익률의 안정성을 제고하고자 함. 아울러 해외투자에 필요한 외화를 국내 외환시장이 아닌 방법으로 조달할 수 있도록 하여 외환시장의 안정에 미치는 영향을 최소화하려는 것임(안 제102조의2 신설 등).

Ⅱ. 주요 내용별 검토

1. 국민연금외화표시채권 발행 근거 신설 등

가. 개정안의 내용

□ 개정안은 보건복지부장관이 국민연금기금을 관리·운용하는 방법에 「외국환거래법」 제3조제1항제19호1)에 따른 자본거래'를 추가하면서 국민연금기금의 관리·운용이 외환시장에 미치는 영향을 고려하도록 하고(안 제102조제2항제4호의2 및 같은 조 제5항 신설), 국민연금공단이 해외투자에 필요한 외국통화를 안정적으로 조달하기 위하여 국민연금기금운용위원회(위원장 보건복지부장관)의 의결을 거쳐 국민연금외화표시채권을 발행하거나 외화채무를 부담·보증할 수 있는 근거를 신설하면서 이에 따라 조달된 외화자금으로 국민연금기금을 조성할 수 있도록 하려는 것임(안 제101조제2항제5호 및 제102조의2 신설).

1) 「외국환거래법」

제3조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

19. “자본거래”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 거래 또는 행위를 말한다.

가. 예금계약, 신탁계약, 금전대차계약, 채무보증계약, 대외지급수단·채권 등의 매매계약(다목에 해당하는 경우는 제외한다)에 따른 채권의 발생·변경 또는 소멸에 관한 거래(거주자 간 거래는 외국환과 관련된 경우로 한정한다)

나. 증권의 발행·모집, 증권 또는 이에 관한 권리의 취득(다목에 해당하는 경우는 제외하며, 거주자 간 거래는 외국환과 관련된 경우로 한정한다)

다. 파생상품거래(거주자 간의 파생상품거래는 외국환과 관련된 경우로 한정한다)

라. 거주자에 의한 외국에 있는 부동산이나 이에 관한 권리의 취득 또는 비거주자에 의한 국내에 있는 부동산이나 이에 관한 권리의 취득

마. 가목의 경우를 제외하고 법인의 국내에 있는 본점, 지점, 출장소, 그 밖의 사무소(이하 이 목에서 “사무소”라 한다)와 외국에 있는 사무소 사이에 이루어지는 사무소의 설치·확장 또는 운영 등과 관련된 행위와 그에 따른 자금의 수수(授受)(사무소를 유지하는 데에 필요한 경비나 경상적 거래와 관련된 자금의 수수로서 대통령령으로 정하는 것은 제외한다)

바. 그 밖에 가목부터 마목까지의 규정과 유사한 형태로서 대통령령으로 정하는 거래 또는 행위

현행	개정안
⑤·⑥ (생략) <신설>	외환시장에 미치는 영향을 고려하여야 한다. ⑥·⑦ (현행 제5항 및 제6항과 같음) 제102조의2(국민연금외화표시채권의 발행 등) ① 공단은 해외투자자에 필요한 외국통화를 안정적으로 조달하기 위하여 제103조에 따른 국민연금기금운용위원회의 의결을 거쳐 국민연금외화표시채권(이하 “채권”이라 한다)을 발행하거나 외화채무를 부담 또는 보증할 수 있다. ② 공단은 제1항에 따른 외화자금조달을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우 출연·출자기관을 설립하거나 다른 법인에 출연 또는 출자할 수 있다. ③ 정부는 제1항의 채권 또는 외화채무의 원리금 상환을 보증하거나 그 밖에 필요한 범위에서 재원 조달 등 필요한 조치를 할 수 있다. ④ 제1항에 따라 조달한 외화자금은 해외투자의 방법으로 관리·운용하여야 한다. ⑤ 제1항에 따라 조달한 외화자금을 관리·운용하여 발생한 회수금 및 수익금은 제1항의 채권 또는 외화채무의 원리금 상환에 우선적으로 충당하고, 이를 초과하는 금액은 해외투자의 방법으로 재투자하거나 기금으로

현행	개정안
제102조의2(건강보험공단에 출연) (생략)	적립하여야 한다. ⑥ 그 밖에 채권의 발행, 해외투자 등에 필요한 사항은 국민연금기금운용위원회에서 의결한 바에 따른다. 제102조의3(건강보험공단에 출연) (현행 제102조의2와 같음) 부칙 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

나. 검토의견

- 개정안은 보건복지부장관이 국민연금기금을 관리·운용하는 방법에 ‘「외국환거래법」 제3조제1항제19호²⁾에 따른 자본거래’를 추가하고, 국민연금공단이 국민연금외화표시채권을 발행하거나 외화채무를 부담·보증할 수 있는 근거를 신설하려는 것임.
- 국민연금기금은 급여에 충당하기 위한 책임준비금으로서, 객관적 근거와 전문적 판단에 기초한 투자전략을 바탕으로 국내외의 다양한

2) 「외국환거래법」

제3조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

19. “자본거래”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 거래 또는 행위를 말한다.

- 가. 예금계약, 신탁계약, 금전대차계약, 채무보증계약, 대외지급수단·채권 등의 매매계약(다목에 해당하는 경우는 제외한다)에 따른 채권의 발생·변경 또는 소멸에 관한 거래(거주자 간 거래는 외국환과 관련된 경우로 한정한다)
- 나. 증권의 발행·모집, 증권 또는 이에 관한 권리의 취득(다목에 해당하는 경우는 제외하며, 거주자 간 거래는 외국환과 관련된 경우로 한정한다)
- 다. 파생상품거래(거주자 간의 파생상품거래는 외국환과 관련된 경우로 한정한다)
- 라. 거주자에 의한 외국에 있는 부동산이나 이에 관한 권리의 취득 또는 비거주자에 의한 국내에 있는 부동산이나 이에 관한 권리의 취득
- 마. 가목의 경우를 제외하고 법인의 국내에 있는 본점, 지점, 출장소, 그 밖의 사무소(이하 이 목에서 “사무소”라 한다)와 외국에 있는 사무소 사이에 이루어지는 사무소의 설치·확장 또는 운영 등과 관련된 행위와 그에 따른 자금의 수수(授受)(사무소를 유지하는 데에 필요한 경비나 경상적 거래와 관련된 자금의 수수로서 대통령령으로 정하는 것은 제외한다)
- 바. 그 밖에 가목부터 마목까지의 규정과 유사한 형태로서 대통령령으로 정하는 거래 또는 행위

투자방법·대상을 탐색함으로써 그 관리·운용에 따른 수익을 최대한 증대시켜야 할 필요가 있는데,³⁾

최근 3년간 연평균 기금투자수익률이 약 16.1%이고, 2025년도 연간 기금투자수익률(잠정)이 역대 최대치인 18.82%를 달성한 점 등을 고려할 때 그간의 해외투자 비중 확대가 국민연금기금 관리·운용의 수익성 제고에 기여한 성과는 인정되는 측면이 있는 것으로 보임.

- 참고로, 국민연금공단이 발표한 2025년 말 기준 국민연금기금의 해외투자 비중은 약 59.1%(861조원)로, 최근 10년간 그 비중은 2배 이상 높아졌고, 해외투자 규모는 같은 기간 6배 가까이 증가하였음.

< 국민연금기금 해외투자 비중: 2016~2025 >

(단위: 조원, %)

구분	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24	'25
해외투자 (비중)	151 (27.0)	176 (28.4)	192 (30.1)	257 (34.9)	304 (36.5)	415 (43.8)	426 (47.9)	534 (51.6)	703 (58.0)	861 (59.1)
주식	86	108	113	167	193	257	241	320	431	550
채권	23	24	27	31	45	64	64	74	90	102
대체투자	42	45	52	59	66	94	122	140	182	208

주: 각 연도 말 기준 자료로, 반올림에 따라 합계는 일치하지 아니할 수 있음.

자료: 국민연금공단

3) 「국민연금법」

제101조(기금의 설치 및 조성) ① 보건복지부장관은 국민연금사업에 필요한 재원을 원활하게 확보하고, 이 법에 따른 급여에 충당하기 위한 책임준비금으로서 국민연금기금(이하 이 장에서 “기금”이라 한다)을 설치한다.

제102조(기금의 관리 및 운용) ② 보건복지부장관은 국민연금 재정의 장기적인 안정을 유지하기 위하여 그 수익을 최대한 증대시킬 수 있도록 제103조에 따른 국민연금기금운용위원회에서 의결한 바에 따라 다음의 방법으로 기금을 관리·운용하되, 가입자, 가입자였던 자 및 수급권자의 복지증진을 위한 사업에 대한 투자는 국민연금 재정의 안정을 해치지 아니하는 범위에서 하여야 한다. 다만, 제2호의 경우에는 재정경제부장관 및 기획예산처장관과 협의하여 국채를 매입한다. (각 호 생략)

□ 그런데, 국민연금기금의 해외투자 확대가 국내 외환시장 불안을 유발하고 적정 수준의 원화가치 유지를 저해할 수 있으며, 환율의 높은 변동성이 궁극적으로는 국민연금기금의 해외투자에 따른 위험(risk)을 가중하게 된다는 지적 등이 제기되어온바,

개정안은 국민연금기금이 해외투자에 필요한 외국통화를 조달하는 방법을 통화 스와프(currency swap)나 외화표시채권 발행 등으로 다변화함으로써 국민연금기금의 해외투자가 국내 외환시장에 미치는 영향을 제한적 범위 내에서 관리하고, 그에 따른 투자수익을 확보할 수 있게 하려는 취지로 이해됨.

□ 국민연금외화표시채권을 발행하여 조달한 외국통화를 재원으로 한 해외투자는 예기치 못한 환율의 변동이 자산(해외투자자산)과 부채(외화표시채권의 원리금 상환의무)에 같은 방향의 영향을 미치게 되어 그 위험을 경감할 수 있는 장점이 있고,

2024년도 제3차 국민연금기금운용위원회(2024. 5. 2.)의 의결을 거쳐 도입된 ‘기준포트폴리오’에 따라 국민연금기금의 장기적 자산 배분이 위험자산(65%)과 안전자산(35%)의 비율을 지향하는 과정에서 목표 투자수익률 달성을 위한 적정 수준의 위험을 유지하는 데 있어 국민연금기금이 보유하고 있는 기존 자산의 매매뿐 아니라 국민연금외화표시채권 등의 부채를 활용할 수 있게 되는 측면도 있을 것으로 보임.

참고로, 보건복지부가 제출한 자료에 따르면, 캐나다 공적연금(CPP)의 기금 운용을 담당하는 CPP Investments는 포트폴리오의 목표 위험 수준을 달성하기 위하여⁴⁾ 2015년부터 2025년 9월 말까지

4) CPPI는 포트폴리오의 분산효과를 달성하기 위하여 주식과 채권 외에도 상대적으로 안전한 것으로 인식되는 대체자산(부동산·인프라)을 포트폴리오에 포함하고 있는데, 대체자산은 개별 위험이 낮아 포트폴리오 내

약 1,310억 캐나다달러(2026년 4월 2일 환율 적용 시 약 143조원) 규모의 채권을 발행하여왔으며, 자국 통화(캐나다달러)를 비롯하여 미국달러·호주달러·영국파운드·유로 등 4개 주요 외국통화로 표시된 여러 형태의 채권을 발행하고 있음.

- 다만, 보건복지부에 따르면 현행 보험료율(13%)과 명목소득대체율(43%) 하에서 연평균 기금투자수익률을 5.5%로 가정하였을 때 2053년까지는 총수입(기금투자수익 포함)이 총지출을 초과하는 ‘수지흑자’가 유지될 것으로 전망되므로, 급여 지급을 위한 자금 확보의 시급성이 요청되지 아니하는 상황에서 국민연금공단이 부채를 적극적으로 질 수 있도록 허용하는 것이 적절한지를 논의할 필요가 있는 것으로 보이며,

국민연금외화표시채권 발행에 따른 일반정부 부채(D2)가 국가신인도에 미칠 영향과 향후 예기치 못한 금리 상승으로 원리금 상환의무가 가중될 위험에 노출되는 측면 등에 관하여도 종합적인 고려가 필요한 것으로 생각됨.

- 한편 개정안의 각 조문과 관련하여서는 다음 사항이 논의될 필요가 있는 것으로 보임.

- 첫째, 안 제101조제2항제5호에서는 국민연금외화표시채권의 발행 등으로 조달한 외화자금을 국민연금기금의 조성 재원으로 규정하고 있는데, 안 제102조의2제1항에서는 국민연금외화표시채권의 발행 주체로 국민연금기금을 관리·운용하는 ‘보건복지부장관’이 아닌 그 업무를 위탁받아 수행하는 ‘국민연금공단’을 규정하고 있는바,⁵⁾

비중이 높아질 경우 전체 목표 위험 수준을 달성하기 어려워지고, 이 경우 목표투자수익률 달성이 제한될 수 있으므로 목표 위험 수준의 달성을 위하여 채권을 발행하고 있다는 점을 명시하고 있음.

국민연금기금 관리·운용 업무의 수탁자인 국민연금공단이 부채를 일으켜 조달한 자금을 국민연금기금의 재원으로 삼는 것은 적절하지 아니한 측면이 있는 것으로 보임.

국민연금기금으로부터의 전입금, 국가 보조금 및 차입금 등을 수입(收入)으로 하는 국민연금공단⁶⁾의 2026년도 예산서를 살펴보면, 국민연금기금으로부터의 전입금(55조 3,425억 1,400만원)이 전체 수입(55조 4,615억 3,700만원)의 약 99.8%를 차지하고 있어 국민연금 외화표시채권 발행 등에 따른 각종 비용의 부담은 결국 국민연금 기금에 귀속될 가능성이 클 것으로 보임.

그런데, **안 제102조의2제1항**에서는 국민연금외화표시채권의 발행 주체만을 ‘국민연금공단’으로 명시하고 있고, 그 발행을 ‘국민연금 기금의 부담’으로 한다는 점은 규정하고 있지 아니하여, 국민연금 공단이 국민연금외화표시채권을 발행하거나 외화채무를 부담·보증 하는 데 따라 발생하는 부채와 국민연금기금 간의 관계가 명확하게 드러나지 아니하는 측면이 있고, 이로 인하여 국민연금기금의 재정 상황을 왜곡하여 인식하게 할 소지가 있을 것으로 생각됨.

아울러 담보자산인 국민연금기금의 관리·운용 주체는 보건복지부장관인데, 그 업무의 수탁자인 국민연금공단이 국민연금외화표시

5) 「국민연금법」

제102조(기금의 관리 및 운용) ① 기금은 보건복지부장관이 관리·운용한다.

⑥ 보건복지부장관은 기금의 관리·운용에 관한 업무의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 공단에 위탁할 수 있다.

「국민연금법 시행령」

제76조(기금의 관리·운용에 관한 업무 위탁 등) 보건복지부장관은 법 제102조제6항에 따라 다음 각 호의 업무를 공단에 위탁한다.

1. 법 제102조제2항에 따른 기금의 관리·운용

6) 「국민연금법」

제43조(공단의 수입·지출) 공단의 수입은 국민연금기금으로부터의 전입금, 국가 보조금, 차입금, 그 밖의 수입금으로 하고, 지출은 이 법에 따른 각종 급여·적립금·환부금(還付金)·차입금의 상환금과 이자, 그 밖에 공단의 운영과 사업을 위한 각종 경비로 한다.

채권을 발행하게 되면, 채권자의 관점에서 볼 때 채무자(국민연금공단)와 담보자산 관리·운용의 책임 귀속(보건복지부장관)이 서로 달라 채무 이행의 책임성 확보 여부가 명확하지 아니한 것으로 받아들여져 국민연금외화표시채권을 매입할 유인을 낮출 수 있는 점도 고려될 필요가 있는 것으로 보임.

참고로, 「주택도시기금법」에서는 국토교통부장관이 주택도시기금을 관리·운용하도록 규정하면서 주택도시기금의 부담으로 발행하는 ‘국민주택채권’의 발행 주체를 ‘정부’로 규정하고 있고,⁷⁾

「경제안보를 위한 공급망 안정화 지원 기본법」(한국수출입은행: 공급망안정화기금),⁸⁾ 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」(한국산업은행: 금융안정기금),⁹⁾ 「무역보험법」(한국무역보험공사: 무역보험기금),¹⁰⁾ 「예금자보호법」(예금보험공사: 예금보험기금),¹¹⁾ 「중소

7) 「주택도시기금법」

제7조(국민주택채권의 발행 등) ① 정부는 국민주택사업에 필요한 자금을 조달하기 위하여 기금의 부담으로 국민주택채권을 발행할 수 있다.

제10조(기금의 운용·관리 등) ① 기금은 국토교통부장관이 운용·관리한다.

8) 「경제안보를 위한 공급망 안정화 지원 기본법」

제38조(공급망안정화기금의 설치) ① 공급망 안정화를 위한 핵심사업을 체계적으로 지원하여 우리 기업의 공급망 위험 피해를 최소화하고, 국민경제의 건전한 발전과 경제안보에 이바지하기 위하여 한국수출입은행에 공급망안정화기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.

제39조(기금의 재원) ② 한국수출입은행은 자금지원(제41조에서 정한 대상 및 용도에 사용하기 위한 지원을 말한다. 이하 같다)에 필요한 자금을 조달하기 위하여 기금의 부담으로 공급망안정화기금채권(이하 “채권”이라 한다)을 발행할 수 있다. 이 경우 채권에 관하여는 다음 각 호의 사항을 따른다.

1. 채권의 발행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

2. 채권은 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제4조제3항에 따른 특수채증권으로 본다.

제40조(기금의 관리·운용 및 회계) ① 기금은 한국수출입은행이 관리·운용한다.

9) 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」

제23조의2(금융안정기금의 설치 등) ① 시장상황의 급격한 변동에 대응하여 이 법에 따른 자금지원을 효율적으로 함으로써 금융의 중개기능 제고와 금융시장의 안정에 이바지하기 위하여 한국산업은행에 금융안정기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.

제23조의3(기금의 운용·관리 및 회계 등) ① 기금의 운용·관리 및 이 법에 따른 자금지원 업무는 한국산업은행이 수행한다.

제23조의5(금융안정기금채권의 발행 등) ① 한국산업은행은 금융기관에 대한 자금지원에 필요한 자금을 조달하기 위하여 기금의 부담으로 금융안정기금채권(이하 이 조에서 “채권”이라 한다)을 발행할 수 있다.

10) 「무역보험법」

제30조(기금의 설치) 무역보험사업의 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 무역보험기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.

제32조(기금의 관리) ① 기금은 공사가 관리한다.

제34조의2(채권의 발행 등) ① 공사는 보험금 또는 대위변제금을 지급하기 위하여 필요하다고 인정하면

기업진흥에 관한 법률」(중소벤처기업진흥공단: 중소기업창업 및
 진흥기금),¹²⁾ 「한국산업은행법」(한국산업은행: 위기극복과고용을
 위한기간산업안정기금 및 첨단전략산업기금)¹³⁾ 및 「한국자산관리
 공사 설립 등에 관한 법률」(한국자산관리공사: 부실채권정리기금
 및 구조조정기금)¹⁴⁾ 등에서는 정부 외의 자가 각 법률에 따라 설치된

산업통상부장관의 승인을 받아 기금의 부담으로 무역보험기금채권(이하 이 조에서 “채권”이라 한다)을 발행할 수 있다.

11) 「예금자보호법」

제18조(업무의 범위) ① 공사는 이 법의 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 예금보험기금의 관리 및 운용

제24조(예금보험기금의 설치) ① 다음 각 호의 업무를 수행하기 위하여 공사에 예금보험기금을 설치한다. (각 호 생략)

제26조의2(예금보험기금채권의 발행 등) ① 공사는 예금자보호 및 신용질서의 안정에 필요한 자금을 조달하기 위하여 위원회의 의결을 거쳐 예금보험기금의 부담으로 예금보험기금채권을 발행할 수 있다.

12) 「중소기업진흥에 관한 법률」

제63조(중소벤처기업창업 및 진흥기금의 설치) 정부는 중소기업의 창업 촉진, 산업의 균형 있는 발전과 산업기반의 구축, 경영 기반 확충 및 구조고도화에 필요한 재원을 확보하기 위하여 중소기업창업 및 진흥기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.

제65조(채권의 발행) ① 중소기업진흥공단은 이사회의 의결을 거쳐 중소기업부장관의 승인을 받아 기금의 부담으로 채권을 발행할 수 있다.

제66조(기금의 운용과 관리) ① 기금은 중소기업진흥공단이 운용·관리한다.

13) 「한국산업은행법」

제29조의2(기간산업안정기금의 설치) ① 경제상황의 급격한 변동 등으로 인한 기업의 경영상 어려움을 극복하고 지속가능한 경쟁력을 확보하며, 국민경제의 건전한 발전과 고용안정에 이바지하기 위하여 한국산업은행에 효율적인 기업 자금 지원을 위한 위기극복과고용을위한기간산업안정기금을 둔다.

제29조의3(기간산업안정기금의 재원) ② 한국산업은행은 기간산업기업에 대한 자금지원(제29조의4제2항 제1호 및 제2호에 따른 지원을 말하며, 이하 이 장에서 같다)에 필요한 자금을 조달하기 위하여 기간산업안정기금의 부담으로 기간산업안정기금채권(이하 이 항에서 “채권”이라 한다)을 발행할 수 있다. 이 경우 채권에 관하여는 다음 각 호의 사항을 따른다.

1. 한국산업은행은 채권을 발행하려는 경우에는 매회 그 금액·조건과 발행 및 상환의 방법을 정하여 금융위원회에 신고하여야 한다.
2. 채권의 발행에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
3. 채권의 소멸시효는 원금은 5년, 이자는 2년으로 완성한다.
4. 채권은 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제4조제3항에 따른 특수채증권으로 본다.

제29조의4(기간산업안정기금의 관리·운용 및 회계 등) ① 기간산업안정기금은 한국산업은행이 관리·운용한다.

제29조의7(첨단전략산업기금의 설치) ① 국가 미래전략과 경제안보에 필요한 산업 및 기업에 대한 효율적인 자금지원(제29조의9제2항제1호부터 제4호까지에 따른 지원을 말하며, 이하 이 장에서 같다)을 통하여 첨단전략산업의 경쟁력을 강화하기 위하여 한국산업은행에 첨단전략산업기금을 둔다.

제29조의8(첨단전략산업기금의 재원) ② 한국산업은행은 제29조의9제2항에서 정하는 용도에 필요한 자금을 조달하기 위하여 첨단전략산업기금의 부담으로 첨단전략산업기금채권(이하 이 항에서 “채권”이라 한다)을 발행할 수 있다. 이 경우 채권에 관하여는 다음 각 호의 사항을 따른다.

1. 한국산업은행은 채권을 발행하려는 경우에는 매회 그 금액·조건과 발행 및 상환의 방법을 정하여 금융위원회에 신고하여야 한다.
2. 채권의 발행에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
3. 채권의 소멸시효는 원금은 5년, 이자는 2년으로 완성한다.
4. 채권은 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제4조제3항에 따른 특수채증권으로 본다.

제29조의9(첨단전략산업기금의 관리·운용 및 회계 등) ① 첨단전략산업기금은 한국산업은행이 관리·운용한다.

14) 「한국자산관리공사 설립 등에 관한 법률」

기금을 관리·운용하도록 규정하면서 그 기금의 부담으로 채권을 발행할 수 있다고 규정함으로써 기금의 관리·운용 주체와 그 기금의 부담으로 채권을 발행할 수 있는 주체가 일치함.

- 한편 현행법에서는 보건복지부장관이 국민연금사업에 필요한 재원을 원활하게 확보하고, 이 법에 따른 급여에 충당하기 위한 책임준비금으로서 국민연금기금을 설치한다는 목적¹⁵⁾ 외에 그 용도는 구체적으로 규정하고 있지 아니한데,

국민연금외화표시채권을 국민연금기금의 부담으로 발행하는 것이라면, 입법례¹⁶⁾를 참고하여 그 원리금 상환을 국민연금기금의 용도로 명시하는 방안이 고려될 수 있을 것으로 보임.

□ 둘째, 안 제102조의2제1항과 같이 국민연금외화표시채권을 국민연금공단이 발행할 수 있게 하려면 그 총액 한도나 국회의 절차적

제38조(부실채권정리기금의 설치) 금융회사등이 보유하고 있는 부실채권 등을 효율적으로 정리하기 위하여 공사에 부실채권정리기금(이하 “기금”이라 한다)을 둔다.

제40조(부실채권정리기금채권의 발행 등) ① 공사는 부실채권의 인수정리에 필요한 자금을 조달하기 위하여 위원회의 의결을 거쳐 기금의 부담으로 부실채권정리기금채권(이하 “채권”이라 한다)을 발행할 수 있다.

제41조(기금의 관리·운용 등) ① 기금은 공사가 관리·운용한다.

제43조의2(구조조정기금의 설치) 금융회사등이 보유하고 있는 부실자산, 부실정후기업 및 구조개선기업이 보유하고 있는 자산의 효율적인 인수정리 등을 위하여 공사에 구조조정기금을 둔다.

제43조의3(구조조정기금의 재원) ② 공사는 금융회사등이 보유한 부실자산의 인수정리, 부실정후기업 및 구조개선기업이 보유한 자산의 인수정리 등에 필요한 자금을 조달하기 위하여 위원회의 의결을 거쳐 구조조정기금의 부담으로 구조조정기금채권을 발행할 수 있다. 이 경우 구조조정기금채권에 관하여는 제37조제2항 및 제40조제2항부터 제5항까지의 규정을 준용한다.

제43조의4(구조조정기금의 관리·운용 등) ① 구조조정기금은 공사가 관리·운용한다.

15) 「국민연금법」

제101조(기금의 설치 및 조성) ① 보건복지부장관은 국민연금사업에 필요한 재원을 원활하게 확보하고, 이 법에 따른 급여에 충당하기 위한 책임준비금으로서 국민연금기금(이하 이 장에서 “기금”이라 한다)을 설치한다.

16) 「경제안보를 위한 공급망 안정화 지원 기본법」

제41조(기금의 지원대상·용도) ② 기금은 다음 각 호의 용도에 사용한다.

4. 채권의 원리금 상환

「금융산업의 구조개선에 관한 법률」

제23조의2(금융안정기금의 설치 등) ③ 기금은 다음 각 호의 용도에 사용한다.

3. 금융안정기금채권의 원리금 상환

「예금자보호법」

제24조(예금보험기금의 설치) ③ 예금보험기금은 다음 각 호의 용도로 사용한다.

1. 예금보험기금채권의 원리금 상환

통제에 관한 사항이 법률에 명확히 규정될 필요가 있는 것으로 보임.

국민연금외화표시채권의 발행 주체를 현행법에 따른 국민연금 기금의 관리·운용 주체(보건복지부장관)와 일치시킨다면, 중앙관서의 장이 관리하는 기금의 기금운용계획안에 계상된 국채발행의 한도액을 예산총칙에 규정하여 국회의 심의·의결을 거치도록 한 「국가재정법」 제68조제1항¹⁷⁾이 적용될 수 있지만,

국민연금외화표시채권을 국민연금공단이 발행할 수 있다고 규정한 **안 제102조의2제1항**에 따르면 국민연금외화표시채권은 국채가 아니므로 그 발행 한도나 국회의 심의 절차 등과 관련하여서는 「국가재정법」과 별도로 규정되어야 함.

그런데, 가입자인 국민이 납부하는 연금보험료를 주요 재원으로 조성되는 국민연금기금이 국민연금외화표시채권의 발행에 따른 부채를 사실상 부담하게 되는 구조가 된다면 국민연금외화표시채권은 사실상 전체 국민이 부담하는 국채와 그 성질이 크게 다르지 아니하다고 할 측면이 있으므로,

국채의 발행과 동일하거나 유사한 수준에서 발행 한도나 국회의 심의 절차 등 실체적 한계 및 절차적 요건 등의 구체적 사항이 법률에 명시될 필요가 있을 것으로 보임.

□ 셋째, **안 제102조제2항제4호의2**는 보건복지부장관이 국민연금 기금을 관리·운용하는 방법에 ‘「외국환거래법」 제3조제1항

17) 「국가재정법」

제68조(기금운용계획안의 국회제출 등) ①정부는 제67조제3항의 규정에 따른 주요항목 단위로 마련된 기금운용계획안을 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다. 이 경우 중앙관서의 장이 관리하는 기금의 기금운용계획안에 계상된 국채발행 및 차입금의 한도액은 제20조의 규정에 따른 예산총칙에 규정하여야 한다.

제19호¹⁸⁾에 따른 자본거래’를 추가하려는 것인데,

이는 현행법 제102조제2항제7호 및 같은 법 시행령 제74조제3항제4호¹⁹⁾에 따라 국민연금기금을 관리·운용하는 방법의 하나로 규정되어 있으므로 개정 실익이 크지 아니한 것으로 보임.

□ 넷째, 안 제102조제5항은 보건복지부장관이 해외투자의 방법으로 국민연금기금을 관리·운용하는 경우 외환시장에 미치는 영향을 고려하도록 하려는 것인데, 2025년 말 기준 국민연금기금 적립금 규모(약 1,458조원)가 2025년도 명목국내총생산(약 2,663조원)의 절반을 초과하는 수준인 점 등을 고려할 때 그 관리·운용이 외환시장에 미치는 영향을 감안하는 투자정책의 책임성이 요구되는 측면이 있다고 볼 수 있음.

다만, 현행법 제102조제2항 각 호 외의 부분 본문에서 보건복지부

18) 「외국환거래법」

제3조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

19. “자본거래”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 거래 또는 행위를 말한다.

가. 예금계약, 신탁계약, 금전대차계약, 채무보증계약, 대외지급수단·채권 등의 매매계약(다목에 해당하는 경우는 제외한다)에 따른 채권의 발생·변경 또는 소멸에 관한 거래(거주자 간 거래는 외국환과 관련된 경우로 한정한다)

나. 증권의 발행·모집, 증권 또는 이에 관한 권리의 취득(다목에 해당하는 경우는 제외하며, 거주자 간 거래는 외국환과 관련된 경우로 한정한다)

다. 파생상품거래(거주자 간의 파생상품거래는 외국환과 관련된 경우로 한정한다)

라. 거주자에 의한 외국에 있는 부동산이나 이에 관한 권리의 취득 또는 비거주자에 의한 국내에 있는 부동산이나 이에 관한 권리의 취득

마. 가목의 경우를 제외하고 법인의 국내에 있는 본점, 지점, 출장소, 그 밖의 사무소(이하 이 목에서 “사무소”라 한다)와 외국에 있는 사무소 사이에 이루어지는 사무소의 설치·확장 또는 운영 등과 관련된 행위와 그에 따른 자금의 수수(授受)(사무소를 유지하는 데에 필요한 경비나 경상적 거래와 관련된 자금의 수수로서 대통령령으로 정하는 것은 제외한다)

바. 그 밖에 가목부터 마목까지의 규정과 유사한 형태로서 대통령령으로 정하는 거래 또는 행위

19) 「국민연금법」

제102조(기금의 관리 및 운용) ② 보건복지부장관은 국민연금 제정의 장기적인 안정을 유지하기 위하여 그 수익을 최대한 증대시킬 수 있도록 제103조에 따른 국민연금기금운용위원회에서 의결한 바에 따라 다음의 방법으로 기금을 관리·운용하되, 가입자, 가입자였던 자 및 수급권자의 복지증진을 위한 사업에 대한 투자는 국민연금 제정의 안정을 해치지 아니하는 범위에서 하여야 한다. 다만, 제2호의 경우에는 재정경제부장관 및 기획예산처장관과 협의하여 국채를 매입한다.

7. 그 밖에 기금의 증식을 위하여 대통령령으로 정하는 사업

「국민연금법 시행령」

제74조(기금의 운용사업 등) ③ 법 제102조제2항제7호에 따른 기금 증식사업은 다음 각 호와 같다.

4. 「외국환거래법」 제3조제1항제19호에 따른 자본거래

장관이 국민연금기금을 관리·운용하는 목적으로 ‘국민연금 재정의 장기적 안정을 위한 수익의 최대 증대’를 규정하고 있고, 같은 조 제4항에서는 국민연금기금의 책임투자 원칙을 정하면서도 그 목적은 ‘장기적이고 안정적인 수익 증대’임을 명시하고 있으므로,²⁰⁾

국민연금기금의 해외투자가 외환시장에 미치는 영향에 대한 고려를 의무화하는 경우에도 이는 국민연금기금 관리·운용의 궁극적 목표로 ‘수익 극대화’를 일관되게 제시하고 있는 현행법의 취지와 조화를 이루는 범위 내에서 규정될 필요가 있을 것으로 보임.

□ 다섯째, 안 제102조의2제5항에서는 국민연금공단이 국민연금외화채권의 발행 등으로 조달한 자금을 관리·운용하여 발생한 회수금과 수익금은 그 원리금 상환에 우선적으로 충당하고, 이를 초과하는 금액은 해외투자의 방법으로 재투자하거나 국민연금기금으로 적립하여야 한다고 규정하고 있는데,

같은 조 제1항에 따른 국민연금외화채권의 발행 등으로 조달한 자금과 그 밖의 방법으로 조달한 자금을 구분하여 각각의 관리·운용에 따른 회수금·수익금을 명확히 분리하는 것이 어려울 수 있고, 투자자금의 용도를 법률에서 개별적·구체적으로 직접 제한하는 것이 그 관리·운용의 자율성과 수익성에 미칠 영향을 고려할 필요가 있는 것으로 보임.

20) 「국민연금법」

제102조(기금의 관리 및 운용) ② 보건복지부장관은 국민연금 재정의 장기적인 안정을 유지하기 위하여 그 수익을 최대한 증대시킬 수 있도록 제103조에 따른 국민연금기금운용위원회에서 의결한 바에 따라 다음의 방법으로 기금을 관리·운용하되, 가입자, 가입자였던 자 및 수급권자의 복지증진을 위한 사업에 대한 투자는 국민연금 재정의 안정을 해치지 아니하는 범위에서 하여야 한다. 다만, 제2호의 경우에는 재정경제부장관 및 기획예산처장관과 협의하여 국채를 매입한다.

3. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제4조에 따른 증권의 매매 및 대여

④ 제2항제3호에 따라 기금을 관리·운용하는 경우에는 장기적이고 안정적인 수익 증대를 위하여 투자대상과 관련한 환경·사회·지배구조 등의 요소를 고려할 수 있다.

- 참고로, 국민연금공단은 이행가능성 측면에서 회수금·수익금 보관을 위한 별도의 ‘외화계정’이 국민연금기금에 설치될 필요가 있다는 입장임.

□ 여섯째, 안 제102조의2제1항 및 제6항에서는 국민연금공단의 국민연금외화표시채권 발행 등과 관련하여서는 국민연금기금운용위원회의 의결을 거치도록만 규정하고 있는데,

국민연금공단이 국민연금외화표시채권을 발행하거나 외화채무를 부담·보증하는 행위는 국민연금공단의 ‘중요 사항’에 해당한다고 할 측면이 있으므로 현행법 제38조제1항²¹⁾에 따라 설치되어 있는 국민연금공단 이사회의 심의·의결을 거치는 절차가 고려될 필요가 있는 것으로 보임.

21) 「국민연금법」

제38조(이사회) ① 공단의 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 공단에 이사회를 둔다.

다. 관계 기관 의견

- (보건복지부: 수정수용) 국민연금의 해외투자 확대로 외화 수요가 증가하는 상황에서 외화채권 발행 및 차입 등을 통하여 외화 조달 수단을 다변화할 필요성에 공감하지만, 구체적인 조달 방식에 대하여는 추가적인 검토가 필요함.
- (기획예산처) 국민연금의 해외투자가 확대됨에 따라 외환시장 수급 부담 완화를 위하여 외화채 발행이 필요하다는 의견과 함께 환율 및 금리 변동에 따른 국민연금의 수익성과 안정성 약화를 우려하는 견해도 있으므로, 국민연금 해외투자 시 환율 등 거시경제에 미치는 파급효과와 함께 국민연금외화표시채권 발행이 국가채무(D1)와 일반정부 부채(D2)에 미치는 영향 등을 충분히 고려할 필요가 있음.
- (한국은행) 외환당국의 입장에서 개정안을 살펴보면, 국민연금이 해외투자 규모 및 비중을 지속적으로 확대하려는 상황에서 그 투자재원을 외화채권 및 해외 금융기관 등과의 통화스왑 등으로 조달하게 된다면 우선 국내 외환시장에서의 외환수요가 감소하여 환율 상승 압력이 완화되는 효과를 기대할 수 있고, 국민연금이 외환당국과의 스왑 외에도 투자재원 조달 수단을 다변화함으로써 환헤지 수단의 유연성을 제고할 수 있을 것으로 생각함.
- 국민연금기금 자산 운용의 측면에서는 환율의 변동성이 자산과 부채에 동시에 같은 방향으로 영향을 미치면서 자연 헤지(hedge)되는 효과를 기대할 수 있을 것으로 보임.

□ (국민연금공단) 안 제102조제2항제4호의2 및 같은 조 제5항과 안 제102조의2제5항은 다음과 같은 이유에서 삭제될 필요가 있음.

- (안 제102조제2항제4호의2) ‘「외국환거래법」 제3조제1항제19호에 따른 자본거래’는 현행법 시행령 제74조제3항제4호에 따라 국민연금기금을 관리·운용하는 방법으로 이미 규정되어 있어 법률로 상향할 필요성이 있는지 의문임.

- (안 제102조제5항) 현행법 제1조²²⁾에서는 국민연금제도의 목적이 국민의 노령·장애·사망에 대하여 연금급여를 실시함으로써 국민 생활의 안정과 복지 증진에 이바지하는 것이라 규정하고 있으므로, 국민연금기금 관리·운용의 목적도 급여를 안정적으로 지급할 수 있도록 수익률을 최우선으로 하는 것인데,

외환시장에 미치는 영향과 관련한 의무는 외환당국의 책임이며, 국민연금기금이 외환시장에 대한 영향을 의무적으로 고려하게 되면 수익률 최우선의 원칙과 충돌하게 되어 헌법상 보장된 국민의 복지 기본권에 대한 침해의 소지가 있고 같은 법률 내에서의 체계 간 정합성 위배의 논란이 우려됨.

- (안 제102조의2제5항) 국민연금외화표시채권의 발행 등으로 조달한 외화자금을 관리·운용하여 발생한 회수금·수익금을 그 원리금 상환의 목적으로 우선 충당하도록 하는 것은 국민연금외화표시채권의 발행으로 기대할 수 있는 외화자금 조달 다변화 및 레버리지 효과를 희석할 우려가 있고, 해당 조항이 ‘신용보강’의

22) 「국민연금법」

제1조(목적) 이 법은 국민의 노령, 장애 또는 사망에 대하여 연금급여를 실시함으로써 국민의 생활 안정과 복지 증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

목적으로 필요하다면 그에 상응하는 원화자산(채권) 또는 기타 자산을 담보로 활용할 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요가 있음.

아울러 개정안에 따르면 채무자(국민연금공단)와 담보자산(국민연금 기금)의 귀속주체(보건복지부장관)가 서로 달라 채권자(외화채권 인수자 또는 외화 대여자)의 책임재산에 대한 권리 행사를 위한 신용보강 수단(보증이나 담보 제공 등)이 마련될 필요가 있는데,

안 제102조의2제5항은 신용보강의 효과가 있다기보다는 채무자가 당연히 이행하여야 할 원리금 상환의무의 내부적 조성과정에 관한 내용으로서 잠재적 채권자에게 담보적 효과를 부여한다고 보기 어렵고, 나아가 그 의미가 채무 변제에 쓰일 재원이 회수금·수익금에 한정하려는 것으로 해석된다면 채권자가 투자를 주저하게 하는 법적 제약이 될 수 있음.

또한, 안 제102조의2제5항 중 “우선적으로 충당”의 의미가 이 법에 따른 연금급여의 수급권보다 외화채권자의 권리가 우선한다는 것으로 해석될 수도 있는바, 그 목적이 채권자를 고려한 신용보강에 있다면 같은 조 제3항에서 정부의 보증 등에 관한 사항이 규정되어 있으므로 같은 조 제5항은 불필요하여 삭제될 필요가 있음.

아울러 이행가능성 측면에서는 회수금 및 수익금 보관을 위한 별도의 외화계정이 설치되어야 하는데, 자금별로 회수금·수익금을 구별하거나 분리하는 것이 어려운 점도 고려될 필요가 있음.

문 의 처
02)6788-5506